جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

الجزاءات المالية وأثرها في حماية وتحسين البيئة

رسالة تقدم بها الطالب

صادق حسن حسين

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من
متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ.د سناء محمد سدخان

أستاذ المالية العام والتشريع المالى

١٤٤٦ هـ ٢٠٢٥ م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَهُوَ الَّذِي خَلَقَ السَّمَاواتِ وَالأَرْضَ فِي سِتَّةِ أيامٍ وَكَانَ عَرْشُهُ عَلَى الْمَاء لِيَبْلُوَكُمْ أيكُمْ أَحْسَنُ عَمَلاً وَلَئِن قُلْتَ إِنَّكُم مَّبْعُوثُونَ مِن بَعْدِ الْمَوْتِ لَيَقُولَنَّ الَّذِينَ كَفَرُواْ إِنْ هَذَا إِلاَّ سِحْرٌ مُّبِينٌ ﴾

صدق اللَّهُ العلي العظيم

(سورة هود : الأية ٧)

الإهداء

إلى من كللّه الله بالهيبة والوقار ...

إلى من علمني العطاء دون انتظار...

إلى من أحمل أسمه بكل افتخار، الذي استلهم منه الإصرار والصبر والتحدي وتتساقط الكلمات خجلا وإكراما له... والدي المرحوم داعيا الله سبحانه وتعالى أن يتغمدهُ بواسع رحمته .

إلى من كانتْ رمزا للعطاء والإخلاص ، و معنى الحنان والتفاني...

و بسمة الحياة وسر الوجود....

إلى من كان دعاؤها سر نجاحي أطال الله في عمرها والدتي الحبيبة...

إلى من تجمعني بهم ذكريات الطفولة إلى أحب الاشخاص إلى قلبي إخوتي وأخواتي...

إلى من صبرت وتحملت مشاق مسيرتي إلى رفيقة دربي زوجتي أم أطفالي...

إلى أساتذتي الكرام

إلى أرواح الشهداء الطاهرة الذين رووا بدمائهم الزكية ثرى العراق الطاهر

الباحث

شكر وعرفان

لا يسعني بعد حمد الله أَن أنسب الفضل إلى الله ثم إلى اهلهِ وأتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذتي الدكتورة(سناء محمد سدخان) ،التي تفضلت بالإشراف على هذا البحث ، فكانت لتوجيهاتها وملاحظاتها القيمة الأثر الأكبر في إتمامه فلها مني جزيل الشكر والاحترام .

والشكر موصول إلى الأساتذة الافاضل رئيس لجنة المناقشة واعضائها المحترمين لتفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه الدراسة ، ولجهودهم في تقويمها ، وتصويبها .

والشكر والامتنان إلى أساتذتي في معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الاشرف ، وكل من درسني وتتلمذت على يديه .

الباحث

المستخلص

تناولت هذه الدراسة ، ضرورة فرض الجزاءات المالية البيئية من اجل مكافحة تلوث البيئة وهي تعبر عن مصلحة يشترك فيها المجتمع الدولي والوطني ، وبما أن العراق جزء من هذا المجتمع ولاسيما بعد تغير نظام الحكم عام ٢٠٠٣ وتوجه مؤسساته نحو الانفتاح على دول العالم ، لذا كان لا بد من وجود وسائل قانونية فعالة لتحقيق الردع العام والخاص في مجال حماية البيئة ، خاصة بعد تنامي المخاطر البيئية الناتجة عن الانشطة الصناعية والتجارية ، والاستخدام غير المستدام للموارد الطبيعية ، فأصبحت هنالك حاجة ملحة إلى تفعيل هذه الاليات القانونية ، التي تسهم في حماية البيئة والحفاظ عليها ، لذا تظهر اهمية الجزاءات المالية البيئية من خلال تلك الاليات التي تلجأ اليها الجهات الإدارية المختصة في مكافحة التلوث والحد منه ، عن طريق فرض الغرامة البيئية التي تعدُّ أحد أنواع هذه الجزاءات المالية على الافراد والشركات المخالفة للشروط البيئية ، فضلا عن تخصيص هذه الاموال مرةً لإصلاح الضرر البيئي ، ومرةً أخرى لتمويل مشاريع حماية وتحسين البيئة ورفد ودعم ميزانية الدولة بوصفها رافدا ماليا للموازنة العامة ، الامر الذي دعانا إلى دراسة هذه الجزاءات من خلال الدراسة الموسومة بـ (الجزاءات المالية وأثرها في حماية وتحسين البيئة) لأهميتها سواء على الصعيد الدولي أم الوطني ، فضلا عن بيان طبيعتها القانونية وخصائصها وتمييزها عن غيرها من الجزاءات القانونية ، الا ان هناك مشكلة تتخلل هذه الا وهي وجود قصور تشريعي ضمن قانون البيئة النافذ مما سبب ارباك لدى الجهات المختصة انعكس على الواقع البيئي مما يتطلب تدخل المشرع لايجاد صيغة قانونية واضحة ودقيقة تتولى معالجة هذا القصور ، فضلا عن وجود خلل في آلية تضمين هذه الجزاءات بوصفها احدى اهم الروافد المالية التي تصب في خدمة وتعظيم ايرادات الدولية، لذلك ومن اجل بيان مواطن الخلل ومعالجتها معالجة قانونية تم دراسة هذا الموضوع وفقا للمنهج الوصفي التحليلي ولمعرفة أنواعها والجهة المختصة في فرضها، زيادةً على ذلك أنها اداة تنظيمية لتحقيق الامن البيئي والعدالة فهي تسهم في تحقيق جزء من الإيرادات العامة للدولة ، فضلا عن أنها وسيلة رادعة تلجأ اليها الادارة بفرضها على المخالفين البيئيين من أجل تقويم سلوكهم ومنعهم من تكرار المخالفة مستقبلا ، وكل ذلك يتطلب وجود رقابة على اعمال الادارة في فرض الجزاءات المالية البيئية سواء كانت رقابة إدارية تمارس من قبل الجهات الإدارية ذاتها أم رقابة بناء على تظلم أم رقابة خارجية من قبل هيئات مستقلة أو رقابة قضائية تمارس من قبل القضاء الإداري أم القضاء العادي ، ولاسيما أن هذه الجزاءات ذات طبيعة قانونية مزدوجة تارة ما تفرض من قبل الجهات الإدارية المختصة وتارة تفرض من قبل المحاكم المختصة، وخلصت الدراسة الى مجموعة من النتائج منها ان هناك اثار تترتب على فرض الجزاءات المالية تحقق الردع والخاص، فضلا عن تحقيقها لايراد مالي يرفد خزينة الدولة، وترشح عنه مجموعة من التوصيات من اهمها اقتراح تشريع قانون يتضمن نص قانوني في قانون الموازنة العامة يضمن تلك الرسوم والغرامات بوصفها ايرادا ماليا . .

المحتويات

	الصفحة
الآية القرآنية	أ
الإهداء	ب
شكر وعرفان	ج
المستخلص	د
المحتويات	هـ - و
المقدمة	١-٤
الفصل الأول : الاطار المفاهيمي للجزاءات المالية في حماية وتحسين البيئة	٥-٥٨
المبحث الأول : التعريف بالجزاءات المالية لحماية وتحسين البيئة	٦-٢٧
المطلب الأول : مفهوم الجزاءات المالية البيئية	٦-١٣
الفرع الأول : تعريف الجزاءات المالية البيئية لغة واصطلاحاً	٦-١١
الفرع الثاني : أهمية الجزاءات المالية البيئية	١١-١٣
المطلب الثاني : الاساس القانوني الدولي لفرض الجزاءات المالية البيئية	١٤-٢٧
الفرع الأول : الاساس القانوني الدولي للجزاءات المالية البيئية	١٤-١٨
الفرع الثاني : الاساس القانوني الوطني للجزاءات المالية البيئية	١٨-٢٧
المبحث الثاني : ذاتية الجزاءات المالية البيئية وانواعها	٢٨-٥٨
المطلب الأول : ذاتية الجزاءات المالية البيئية	٢٨-٣٨
الفرع الأول : الطبيعة القانونية للجزاءات المالية البيئية وخصائصها	٢٩-٣٥
الفرع الثاني : تمييز الجزاءات المالية البيئية عن غيرها من الجزاءات	٣٥-٣٨
المطلب الثاني : أنواع الجزاءات المالية البيئية	٣٩-٥٨
الفرع الأول : الغرامة المالية البيئية	٣٩-٥١

الفرع الثاني : المصادرة البيئية	٥١-٥٨
الفصل الثاني : التنظيم القانوني لفرض الجزاءات المالية البيئية	٥٩-١٣٠
المبحث الأول : أحكام فرض الجزاءات المالية البيئية	٦٠-٩٥
المطلب الأول : الجهات المختصة في فرض الجزاءات المالية البيئية	٦٠-٧٥
الفرع الأول : الجهات الاتحادية المختصة في فرض الجزاءات المالية البيئية	٦١-٧٠
الفرع الثاني : الجهات المحلية البيئة المختصة في فرض الجزاءات المالية	٧٠-٧٥
المطلب الثاني : اجراءات فرض الجزاءات المالية البيئية	٧٥-٩٥
الفرع الأول : الاجراءات الشكلية للجزاءات المالية البيئية	٧٦-٨٦
الفرع الثاني : الاجراءات الموضوعية للجزاءات المالية البيئية	٨٦-٩٥
المبحث الثاني : آثار فرض الجزاءات المالية البيئية والرقابة عليها	٩٦-١٣٠
المطلب الأول : آثار فرض الجزاءات المالية البيئية	٩٦-١١١
الفرع الأول : آثار فرض الجزاءات المالية البيئية في تحقيق التزامات العراق أتجاه المجتمع الدولي	٩٧-١٠١
الفرع الثاني : آثار الجزاءات المالية البيئية كعقوبة رادعة وتحقيق أيراد مالي للدولة	١٠١-١١١
المطلب الثاني : الرقابة على أعمال الادارة في فرض الجزاءات المالية البيئية	١١٢-١٣٠
الفرع الأول : الرقابة الادارية على فرض الجزاءات المالية البيئية	١١٢-١١٨
الفرع الثاني : الرقابة القضائية على فرض الجزاءات المالية البيئية	١١٨-١٣٠
الخاتمة	١٣١-١٣٦
المصادر	١٣٧-١٤٧
المستخلص باللغة الانكليزية	I-II

المقدمة

أولا : التعريف بموضوع الدراسة

ان البيئة تمثل المجال أو الحيز الواسع الذي يعيش فيه كافة الكائنات الحية إذ تشكل حماية البيئة من اهم المشاكل ، التي تناولتها الاتفاقيات الدولية ، وكذلك الدساتير والتشريعات الوطنية ،لأن تلوث البيئة يعد من التحديات والمشاكل الكبرى التي تواجه دول العالم، نتيجة التقدم الصناعي والتكنولوجي الذي جعل من البيئة عرضة لخطر التلوث لذا كان لابد من ضوابط واليات تكبح عنان تطور عجلة الانتاج ولاسيما تلك المتمثلة بالانتهاكات المستمرة لتوازن عناصر البيئة والتقيد من الاستنفاذ المتزايد لمواردها ، ولأن العراق من بين دول العالم الذي تأثر بالمشاكل الخاصة بالتلوث ، وسعى إلى مكافحتها ولاسيما تلك التي برزت بعد عام ٢٠٠٣ نتيجة تزايد فضلات المصانع والبيوت ومشاكل الطمر الصحي وظاهرت البناء العشوائي وغيرها من مسببات التلوث البيئي ، إذ بذل العراق جهداً كبيراً في مسايرة الاهتمام العالمي لحماية البيئة من خلال المصادقة على العديد من الاتفاقيات المعنية في حماية البيئة ، ومن أجل أن تكفل الدولة هذه الحماية لابد من اجراءات رادعة تفرضها عن طريق سلطاتها الادرية أو عن طريق محاكمها المختصة وهذه الاجراءات أما ان تكون جزاءات إدارية مالية أو جزاءات غير مالية تفرض على الاشخاص المخالفين للقانون بقرار إداري استنادا للقانون أو جزاءات مالية تفرضها المحاكم المختصة على الاشخاص التي لا تعتمد المعاير البيئية في ممارسة اعمالها، لذا غالبا ما تمتاز الجزاءات الإدارية المالية بسرعة فرضها ، لأنها هي أقرب وأكثر الجهات بتقدير المخالفة البيئية ، من خلال سلطاتها ، عن طريق أيقاع الجزاء الذي يتناسب مع خطورة المخالفة دون الحاجة باللجوء إلى القضاء لفرض الجزاءات الجنائية ، التي غالبا ما تمتاز بكونه اجراءات مطولة ، وفي جميع الاحوال فان المشرع العراقي البيئي عندما منح الادارة سلطة توقيع الجزاءات المالية البيئية لم يجعلها سلطة مطلقة بل حددها بجهات إدارية مختصة دون غيرها بممارسة هذا الحق ، فضلا عن اعتماد الاجراءات الشكلية والموضوعية التي يقرها الدستور والقوانين العراقية المختصة في المجال البيئي ، زيادة على بيان الاثار التي ترتبها تلك الجزاءات سواء كانت ردعية أو مالية أو دولية وما لها من أثر على نطاق تحسين البيئية وحمايتها ، من خلال اعتماد سبل الرقابة الفعالة على هذه الجهات لضمان حقوق الافراد وحرياتهم .

ثانيا : اهمية البحث

تكمن اهمية الدراسة من خلال بيان دور الجزاءات المالية كأداة حيوية ضمن منظومة الجزاءات الإدارية العامة في حماية البيئة ولاسيما بعد الثورة الصناعية والانفجار السكاني الهائل ، و نتيجة لزيادة الحاجة إلى مصادر الطاقة والغذاء مما جعل من البيئة عرضه للتلوث، لذا كان لابد من اجراءات سريعة ورادعة تتخذها الادارة لحماية البيئة ، أو الجهات الأخرى التي لها صلاحية فرض هذه الجزاءات المالية (الغرامة والمصادرة)

على المخالفين للمعايير البيئية ، ولغرض مكافحة التلوث أو الحد منه ، لأن التلوث اصبح خطر يهدد البيئة بكل عناصرها سواءَ على المستوى الوطني أو الدولي .

ثالثا :مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في وجود قصور تشريعي في قانون حماية وتحسين البيئة النافذ فيما يخص عدم تشديد فرض الغرامات البيئة على الاشخاص المخالفين للمعايير البيئة، فضلا عن عدم تضمنيها في قانون الموازنة العامة مما ادى الى التفريط بمورد مالي يحقق ايرادا مهما للدولة وغلق الباب امام الفساد المالي والاداري، وتقليل الاعتماد على المورد الريعي وتنويع الموارد، فضلا عن ان المخالفات أثرت سلباً على البيئة فكان لابد من وجود أداة فعالة لمواجهة هذه المخالفات فوجدت هذه الجزاءات ، لذا ظهرت عدة اشكاليات تتمثل في التساؤلات الاتية :

١- ما هو الاطار المفاهيمي للجزاءات المالية البيئية من خلال بيان ماهيتها ، فضلا عن بيان هل لها اهمية في مجال حماية وتحسين البيئة ما هو الاساس القانوني له ، وهل ان هنالك دوراً للجهود الدولية والوطنية في حماية وتحسين البيئة؟.
٢- ماهي أحكام فرض الجزاءات المالية البيئية ، من خلال التعرف على أنواعها ، وماهي السلطة المختصة في فرض هذه الجزاءات ،وهل هنالك اجراءات شكلية أو موضوعية تعتمدها الادارة في فرضها ؟.
٣- هل هنالك أثار قانونية أو رقابة تترتب على فرض الجزاءات المالية البيئية على الافراد والمنشاة المخالفة للمعاير البيئية ، وماهي تلك الاثار ، وماهي نوع الرقابة ، التي تمارس على الاجهزة المختصة في فرض الجزاءات المالية عند ممارسة اعمالها ؟.

رابعا :أهداف الدراسة :.

تكمن أهداف الدراسة ببيان دور الجزاءات المالية البيئية في حماية وتحسين البيئة ، من خلال مكافحة التلوث أو الحد منه ، ولاسيما ان العيش في بيئة سليمة هو حق من الحقوق ، التي نص عليها الدستور وكفلته القوانين الوطنية المعنية أو المختصة في حماية البيئة ، فضلا عن إلزام الدول بضمان تحقيقه على وفق التزاماتها الدولية في هذا المجال ،مع بيان أهداف الادارة من خلال ممارسة سلطاتها الردعية المتمثلة في فرض الجزاءات المالية البيئية على المخالفات البيئية من أجل توفير بيئة سليمة بوصفها حقا من الحقوق الافراد وحرياتهم.

خامسا: نطاق الدراسة :

سينحصر نطاق البحث في دراستنا ببيان دور التشريعات الوطنية العراقية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتشريعات النافذة ، التي اهتمت بحماية البيئة وتحسينها ، فضلا عن القوانين المختصة بحماية البيئة ، ومنها قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧ لسنة ٢٠٠٩) النافذ والتشريعات ذات العلاقة.

سادسا : الدراسات سابقة

من خلال البحث ودراسة موضوعنا وجدنا بأن هنالك عدداً من الدراسات، التي تناولت موضوع حماية وتحسين البيئة بشكل عام ، ومنها رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون – جامعة المستنصرية بعنوان مدى فعالية الجزاءات الادارية في حماية البيئة – دراسة مقارنة للطالب عباس عبد الستار عبد الكريم ، إلا أنه تناوله الجزاءات المالية بصورة مختصرة بوصفها احد انواع الجزاءات الادارية ولم يناقش الجزاءات المالية وأثرها في حماية وتحسن البيئة، مما جعلنا نكمل ما بدؤه الطالب والتوسع في الموضوع من خلال بيان مفهوم الجزاءات المالية البيئية وطبيعتها وانواعها والجهات المختصة بفرضها واجراءات فرضها واثارها والرقابة عليها

سابعا: منهجية الدراسة

سوف نعتمد في مجال دراستنا على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والنصوص القانونية للتشريعات المختصة والمهتمة في حماية البيئة وبيان أحكامها ، ومدى فعاليتها في حماية وتحسين البيئة ، فضلا عن استعراض عينة من القرارات الإدارية الصادرة من الجهة الإدارية المختصة ، وكذلك بعض الأحكام القضائية ذات الشأن في المجال البيئي، واعتماد المنهج المقارن في بعض جوانب الدراسة ، عبر اتخاذ كل من التشريعات البيئية لجمهورية مصر العربية والجمهورية الجزائرية محلا للمقارنة مع التشريعات البيئية العراقية المختصة أو المعنية بحماية البيئة .

ثامنا : خطة الدراسة :.

انطلاقا من أهداف الدراسة وتماشيا مع الرغبة في الاحاطة بمختلف جوانبها، وبعد الاطلاع على كافة المصادر، ارتأينا تقسيمها الى فصلين سبقتهما مقدمة تضمنت التعريف بموضوع الدراسة واهميتها والمشكلة التي نحن بصدد معالجتها واهداف الدراسة والمنهج المتبع فيها، كما بينا الدراسات السابقة ولذلك تم دراسة الفصل الأول في الاطار المفاهمي للجزاءات المالية في مجال حماية وتحسين البيئة ، وبواسطة مبحثين ، تطرقنا في المبحث الأول عن ماهية الجزاءات المالية في حماية وتحسين البيئة من خلال بيان مفهومها وأهميتها وأساسها القانوني ، وفي المبحث الثاني ، تطرقنا إلى ذاتيتها وأنواعها ، أما في الفصل الثاني استعرضنا التنظيم

القانوني للجزاءات المالية البيئية ، ففي المبحث الأول تطرقنا إلى أحكام فرض الجزاءات المالية من خلال مطلبين ، الأول بينا الجهة المختصة في فرض الجزاءات المالية البيئية ، وفي المطلب الثاني اجراءات فرض الجزاءات المالية البيئية، أما في المبحث الثاني استعرضنا آثار فرض الجزاءات المالية البيئية والرقابة عليها من خلال مطلبين ، في المطلب الأول تم تخصيصه إلى آثار الجزاءات المالية البيئية ،أما المطلب الثاني فتطرقنا فيه إلى الرقابة على اعمال الادارة في فرض الجزاءات المالية البيئية وترشح عن الدراسة خاتمة تضمنت جملة من النتائج والمقترحات .